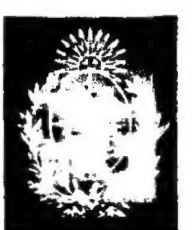


SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
QUINTO PERIODO

CARPETA Nº 1475 DE 1994

COMISION DE DEFENSA NACIONAL
- Integrada -

DISTRIBUIDO Nº 3039 DE 1994

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

AGOSTO DE 1994

TELEVISION PARA ABONADOS

Procedimientos empleados para su adjudicación

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION
DEL DIA 15 DE AGOSTO DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside	: Señor Senador Walter Santoro -ad hoc-
Miembros	: Señores Senadores Raumar Jude, José Korzeniak, Oscar Lenzi y Juan Andrés Ramírez
Integrante	: Señor Senador Américo Ricaldoni
Asiste	: Señor Representante Nacional, Roberto Vázquez Platero
Invitados especiales	: Señor Ministro de Defensa Nacional, doctor Daniel Hugo Martins, Subsecretario profesor Roberto González Rissotto y el jefe de la oficina de Relaciones Públicas, coronel Luis E. Cúneo
Secretaria	: Señora Matilde Ellauri

---

mar

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16)

________ La Comisión de Defensa Nacional integrada con dos miembros de la de Constitución y Legislación, tiene el agrado de recibir al Ministro de Defensa Nacional, señor Daniel Hugo Martins, al Subsecretario de dicha Cartera, profesor Rodolfo González Rissotto, y al Jefe de la Oficina de Relaciones Públicas, Coronel Luis E. Cúneo.

Los hemos citado a este Cuerpo a fin de que brinden sus opiniones con respecto a los dos proyectos de ley que se están estudiando. Uno de ellos, tiene que ver con la televisión para abonados y con los procedimientos empleados para su adjudicación. En cierta medida, esto es el resultado de una decisión adoptada por el Senado en oportunidad de la presencia del señor Ministro de Defensa Nacional el día 25 de mayo del corriente año. Su visita motivó una resolución del Cuerpo en la cual se estableció que era necesario realizar un estudio minucioso acerca de los procedimientos empleados por la administración en la adjudicación de la explotación de la televisión por cable.

En virtud de que el Senado no tiene una Comisión especializada en estos temas, procedió a encomendar dicha tarea a este Cuerpo. A raíz de ello, los señores senadores Arana, Astori, Bouzas, Gamarra, Pérez y Viera presentaron el proyecto de ley que hemos mencionado.

El otro proyecto de ley que está a consideración de esta Comisión, tiene que ver con los medios audiovisuales de comunicación, su funcionamiento y regulación. Cabe acotar que fue presentado por los señores senadores Arana, Astori, Bouzas, Gargano, Pérez y Gamarra.

A continuación, cedemos el uso de la palabra al señor Ministro de Defensa Nacional.

SEÑOR MINISTRO.- En primer lugar, deseo señalar que hemos concurrido a esta Comisión con mucho placer a fin de analizar los dos proyectos de ley que acaba de reseñar el señor Presidente y que, a nuestro entender, están muy vinculados.

En segundo término, debo indicar que voy a comenzar por referirme al proyecto de ley relacionado con la televisión por cable. Allí se expresa que existe el derecho de recepcionar y de emitir televisión por abonados, cualesquiera sean sus variantes. Ello nos obliga a hacer una pequeña incursión en los aspectos técnicos de la televisión por abonados que, personalmente, me resultaron muy ilustrativos, puesto que no conocía a fondo este sistema.

Teniendo esto en cuenta, me voy a permitir hacer unas breves consideraciones referidas a las diversas modalidades de la televisión. Como se observará, el problema de la televisión por cable estaba muy vinculado con el de la televisión abierta. He estudiado en el Derecho Comparado cuáles son las regulaciones que existen al respecto, así como también la historia de la televisión abierta y de la televisión por cable, especialmente, en los países europeos y en los Estados Unidos. Asimismo, he traído a este Cuerpo copias de las legislaciones de muchos países de Latinoamérica que se refieren, en general, al problema de la radiodifusión.

Con respecto a la televisión por cable, debo señalar que se ha elaborado un trabajo, a mi juicio muy completo, por parte de estudiantes de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Católica, titulado "El mundo del cable". Allí se abordan de una manera extensa todos estos problemas. En este trabajo se indica que se entiende por televisión por cable cualquier trasmisión alámbrica de señales televisivas mediante una red de canales de banda ancha. Asimismo, se expresa que existe un tendido de cables troncales y subtroncales por toda la ciudad del que derivan conexiones más finas para cada abonado. Este realiza un contrato con una empresa privada para que conecte su televisor y brinde trasmisiones a cambio de una cuota mensual.

Para efectuar este tipo de trasmisiones se requiere un sistema de antenas y una cabecera donde se reciben, procesan y generan todas las señales que luego serán transportadas por la red hacia el abonado que está conectado a la misma. También es necesario una red de distribución que está compuesta por otra red de troncales y, a partir de aquí aparecen los llamados cables coaxiles. Por lo tanto, todas la señales recibidas o generadas en un cabezal de emisión de una estación de televisión por cable , son transmitidas a los abonados a través de una red de cables. Estas señales están constituídas por ondas de tensión y corriente de muy baja energía y de frecuencia muy elevada. Ello hace necesario que los cables que las conduzcan no permitan que se alteren las señales por interferencias espurias, ni que disminuya su nivel, permitiendo un ancho de banda adecuado para su pasaje.

En la industria de la televisión por cable se usan dos tipos de cables coaxiles: los de tubo de aluminio rígido --usados generalmente como troncales y subtroncales-- y los flexibles, normalmente utilizados como cables de abonados. En estos últimos tiempos ha aparecido un nuevo sistema, realmente revolucionario, que es la fibra óptica que consiste en un hilo de vidrio muy fino, a través del cual se hacen pasar señales luminosas emitidas por láser y recibidas por una célula fotoeléctrica. Para un mismo diámetro, la fibra óptica permite canalizar mayor cantidad de informaciones que el cable coaxil o el hilo de cobre.

Por otro lado, las ventajas que posee la fibra óptica son las siguientes: bajas pérdidas, menor consumo eléctrico, inmunidad a interferencia, mayor capacidad de canales, reducción de costos de

mantenimiento y facilidad de tendido.

Además de este sistema de cable, existen otros de televisión para abonados, fundamentalmente el UHF, el MMDS y el DVS. Los canales abiertos de televisión transmiten a través de VHF que se sintoniza en el dial del dos al trece y se transmiten los canales UHF y los de MMDS Si bien MNDS y UHF también se usan como sistemas abiertos son sistemas de televisión por suscripción al igual que el cable; técnicamente son diferentes y la señal no es alámbrica sino que se transporta por vía aérea. Para evitar la recepción no autorizada de estas señales aéreas y posibilitar su explotación comercial, se recurre a la codificación. Para lograr esto se requiere un aparato de codificar y otro en cada aparato receptor de decodificador.

¿Qué quiere decir UHF? Significa frecuencia ultra alta, de banda ancha que abarca desde el canal 14 al 83. Parte de este espectro es utilizado con otras finalidades, por ejemplo, comunicaciones móviles y, además, en este sistema UHF se puede adjudicar uno o varios canales, de acuerdo a las frecuencias disponibles en cada localidad. Como ustedes saben, las frecuencias son distribuidas a cada país en forma limitada.

Asimismo, el sistema UHF tiene dos caminos: salir a competir a través de una programación especializada o brindar opciones múltiples de programación de acuerdo a la frecuencia adjudicada.

Por otra parte, el MNDS que significa sistema de distribución multicanal, es un servicio de distribución multipunto, ya que desde un punto se distribuyen las señales a los usuarios directamente y puede distribuir varios canales hacia los abonados. Es un régimen que se basa

en una transmisión de microondas que están por encima de la banda UHF. Más allá de las semejanzas con el VHF que es el sistema de televisión abierta y con el UHF, el MMDS requiere una tecnología más sofisticada. Asimismo, esta nueva tecnología, dada la alta frecuencia con la cual trabaja, permite poner 27 ó 30 canales dentro de una determinada banda de transmisión.

Los equipos de distribución de cable se encuentran distribuidos a través de la ciudad expuestos a temperaturas extremas, a lluvias, a daños por vandalismo, hurtos de señales y accidentes de mantenimiento. Por esa razón, es necesario contar con un grupo de técnicos de dedicación full time. En cambio, en un sistema inalámbrico, todos los equipos se encuentran en una única habitación segura y es más confiable la calidad de imagen por tratarse de un sistema de microondas. En el espectro de frecuencia, el MMDS alcanza a los 33 canales y para expandir la capacidad de canales, la única alternativa es la comprensión digital que es una nueva tecnología surgida recientemente. Esta implica que por un mismo cable se puedan pasar, en forma comprimida, una cantidad de señales. Por lo tanto, con la misma onda se pueden transmitir más programas.

Actualmente, ha aparecido un nuevo sistema que también es un competidor de la televisión cable y que fundamentalmente surge porque todos estos sistemas inalámbricos no traspasan una montaña o una red de edificios demasiado grandes. En consecuencia, fue necesario que a alguien se le ocurriera la idea de poner en la cumbre de la montaña una idea encargada de recibir las señales y luego, a través del cable, bajarlas hasta el domicilio de las personas que no podían recibir directamente de las centrales de televisión.

25×

Este otro sistema es el de broadcasting directo, DBS. Con el advenimiento de los satélites de difusión directa, la televisión por cable se encuentra con otros posibles competidores. El sistema consiste en el envío de la señal directa de los satélites a los hogares con un equipo receptor poco voluminoso y de bajo costo. Se calcula que a fines de los años noventa, las antenas hogareñas tendrán un precio de U$S 300 y medirán treinta centímetros de diámetro pudiendo recibir unas treinta señales. Ya en Argentina existe un sistema especialmente para aquellas localidades --por ejemplo, Bariloche-- que se encuentran alejadas, a través del cual se pueden recibir directamente del satélite las programaciones que se trasmiten, sin pagar nada por ello.

He realizado unas brevísimas consideraciones técnicas a los efectos de que se pueda comprender un poco mejor el problema de la TV Cable. En el proyecto de ley se establece que todos los habitantes de la República tienen derecho a recepcionar televisión para abonados. Sin embargo, tal como está redactado el artículo en cuestión, considero que se comete un error por cuanto la televisión para abonado es un servicio pago, al que sólo se puede acceder si se realiza un contrato con la empresa que distribuye la señaal, debiendo pagarse una cuota. Si se tratara de televisión abierta, la declaración sería correcta, ya que las empresas que emiten señales televisivas lo hacen con el fin de que ellas sean captadas libremente por cualquier persona. Sin embargo, tratándose de televisión para abonado los habitantes de la República sólo tendrían derecho a recepcionarla si existe el servicio. Como es sabido, actualmente no existe en muchas zonas del país, ya sea porque nadie tiene interés en prestar ese servicio, porque no se llenan los

requisitos que exige la reglamentación vigente, porque no existen frecuencias libres --en el caso del UHF y NDS, que son frecuencias radioeléctricas-- o porque no se aceptan las condiciones contractuales establecidas por la empresa.

En relación con este primer aspecto habría que ver cuál es el alcance de todo esto. Personalmente, se me ha ocurrido pensar, por ejemplo, en si no se estaría violando la declaración que he mencionado si a un enfermo se le prohibe recibir televisión en un hospital público. En definitiva, habría que examinar a dónde apunta tal declaración.

Por otro lado, el proyecto hace referencia a que todos los habitantes de la República tienen derecho a emitir televisión para abonado en cualquiera de sus variantes --que ya expliqué-- sin otras limitaciones que las derivadas de las exigencias de arraigo en el país de las personas o empresas emisoras y de los requisitos de orden técnico que hagan factible la recepción en condiciones acordes con el desarrollo moderno de estas modalidades televisivas.

De modo que esta iniciativa establece una amplísima libertad en lo que refiere a la constitución de empresas que trasmitan televisión para abonado. A su vez, este proyecto prácticamente dejaría sin efecto el sistema de licencia que se utiliza en todo el mundo, sustituyéndolo por el de la autorización como acto debido y prácticamente automático. Bastaría con que una persona señalara que está arraigada en tal ciudad y que determinados elementos permiten trasmitir en forma técnicamente adecuada, para que la autoridad deba conceder automáticamente el permiso.

Por mi parte, he tomado la precaución de ver cuál es el régimen

de adjudicación que existe en América Latina. En Argentina, la adjudicación se hace directamente por parte de la Comisión Federal de Radiocomunicaciones COMFER. En Brasil la adjudicación es directa por DENTEL, Departamento Nacional de Telecomunicaciones. He tenido la noticia que la Administración Collor distribuyó 96 autorizaciones en 62 ciudades ; sin embargo, por resolución del 21 de marzo de 1991 , se suspendieron las nuevas autorizaciones hasta reglamentar la TV Cable. Como es sabido, eso aún no se ha hecho, aunque sí existe una reglamentación del MNDS . que ha significado una gran expansión en Brasil. En Perú, la Ley de 12 de enero de 1994 establece disposiciones sobre los servicios públicos de telecomunicaciones. El Reglamento General de 11 de febrero de este año, dentro de los servicios públicos de difusión, comprende la distribución de radiodifusión por cable. El Servicio de Radiodifusión --que se califica como privado y de interés público-- radio o televisión, requiere autorización expresa y previa de la Dirección de Comunicaciones. El servicio público de radiodifusión se otorga como concesión de servicio público. En Bolivia, la adjudicación es directa , por parte de la Dirección General de Telecomunicaciones. En este país, hay dos TV Cable en Cochabamba, uno en La Paz, tres en Santa Cruz , uno en Sucre y dos en Tarija. Como se puede apreciar, no existe una multiplicidad. Lo mismo sucede en Lima, donde hay dos empresas: Cable Mágico y Tele Cable. En Méjico la adjudicación es directa, y al primero que se presente llenando las condiciones requeridas; concretamente, hay 143 empresas de TV en todo el país, pero existe sólo una en cada zona. Se trata del mismo régimen vigente en Estados Unidos. En ese país, existe un gran número de TV Cable ya que son muchísimas las localidades, pero en cada una de

ellas existe una sola; esto significa que el usuario debe contratar con esa única empresa. En Panamá existen dos empresas y la adjudicación es directa, por el Estado. En Venezuela hay diez empresas, en todo el país; se trata de una concesión directa del Poder Ejecutivo. En Colombia existen diez empresas, a lo largo de todo el país; allí impera un contrato obtenido por licitación pública. En Paraguay hay dos empresas ubicadas en Asunción y existe una adjudicación directa del Poder Ejecutivo. En Ecuador hay una sola empresa que opera en tres ciudades: Quito, Guayaquil y Cuenca, aunque no existe reglamentación, por lo que se trata de empresas que se instalaron sin autorización alguna. En Costa Rica, existen cinco empresas en total y cada una de ellas actúa en una zona diferente; no existe ninguna reglamentación y simplemente se solicita autorización municipal para establecerse. En relación con Chile, debo decir que no poseo información oficial. Sin embargo, en la revista argentina Magazine Satelital de marzo de 1994 se dice que están funcionando en Santiago cuatro cables y un NDS, por concesión directa, mientras que en el resto del país se han autorizado 120 licencias, de las que funcionan solamente 40. En su mayoría, fueron tomadas por grupos argentinos. De las cinco TV Cable que operan en Santiago ,"Intercon" la emisora del diario "El Mercurio" tiene 35.000 abonados; "Metrópolis", constituida en un 80% por capitales argentinos, posee 18.000 abonados;"Luksic" grupo empresario chileno , MNDS, tiene 14.000 abonados; "Cable express" es la cuarta emisora, formada por capitales argentinos y estadounidenses y, por último, "Cablehogar", formada por capitales argentinos.

Es importante señalar que al exigir el proyecto como única limitación acreditar "arraigo económico en el país", no impide que

capitales argentinos formen empresas en el Uruguay y dominen el mercado como lo hicieron en Chile y ahora también en Brasil.

Como veremos seguidamente, el negocio de la Televisión por abonados --que es una verdadera industria-- es de carácter internacional, maneja cifras multimillonarias en dólares e involucra a empresas extranjeras que aportan cables, antenas y plantas trasmisoras así como a aquellas que se especializan en cableado, en producir programas que se trasmiten a todo el mundo --como los de Disney o de noticias como la CNN--, las que representan señales satelitales y, finalmente, los operadores que distribuyen las señales a domicilio cobrando una cuota mensual.

A este respecto, existe un telegrama de ANSA publicado en nuestra capital días atrás que expresa que los argentinos invadieron una buena parte del mercado brasileño de televisión por cable al que llegaron hace dos años en forma silenciosa, siendo actualmente socios de trece empresas. También se manifesta que el Grupo Clarín que es el mayor en materia de comunicación en la Argentina, es socio de la TV Video Cable de Campiñas, en el estado de San Pablo; el Grupo Cabtel, propietario de TV Cable en Argentina y en Chile es socio de emprendimientos en Brasilia, Uberlandia --Minas Geraes-- y Piracicaba --San Pablo--. Un grupo de inversores en esta materia, de la región de Misiones y Mar del Plata, tienen emprendimientos en Florianópolis y Criciuma --Santa Catarina-- Maringá y Londirina --Paraná-- y Santos en San Pablo. También existen iniciativas de argentinos en Curitiba --Paraná--, Presidente Prudente --San Pablo--, Campo Mourao --Paraná-- y en Joinville --Santa Catarina-- en asociación con empresas locales. El

proyecto de ley a estudio supone dejar de lado las exigencias actuales sobre pluralidad, publicidad, programación, horarios de emisión, defensa al usuario, control de tarifas, multas en caso de incumplimiento así como las exigencias personales. En estos momentos, de acuerdo a los decretos vigentes, las personas físicas deben ser ciudadanos naturales o legales en ejercicio de la ciudadanía, tener no menos de veintiún años de edad, estar domiciliados real y permanentemente en la República --y preferentemente donde se prestará el servicio-- prestar declaración de fé democrática y aceptación de la forma democrática y representativa de Gobierno establecida en la Constitución, demostrar que se poseen capacidad económica de acuerdo a la categoría de la estación que se pretende instalar. Estas normas tienden a evitar los" hombres de paja", la imposibilidad de incorporar programas de calidad que son costosos o nuevas tecnologías, no defraudar a los usuarios, etcétera. Asimismo, se requiere acreditar solvencia moral. En el caso de las sociedades comerciales, si son sociedades anónimas, las acciones deberán ser nominativas y los asociados cumplir todos los requisitos personales a que he hecho referencia. Por otro lado, dichas exigencias se derogan para los Directores y Administradores en quienes se delegue la responsabilidad en la conducción y orientación de la emisión o la distribución de señales de la misma calidad que los accionistas de las sociedades anónimas. De aprobarse este proyecto de ley, no se podrían prohibir las escenas violentas o repugnantes, el sexo explícito, las aberraciones, el lenguaje soez o la deformación del idioma, la propaganda a favor de la guerra o del odio racial, etcétera, dado que las únicas limitaciones

que se establecen son el arraigo al país y las condiciones técnicas de recepción.

Las empresas que actualmente han sido autorizadas para operar en televisión para abonados en todo el país, están sujetas a una serie de limitaciones que, de aprobarse este proyecto, quedarían sin efecto. El Decreto Ley Nº 14.670 establece la existencia de sanciones cuando las emisiones pudieran perturbar la tranquilidad pública, menoscabar la moral y las buenas costumbres, comprometer la seguridad o el interés de la República o afectar su imagen o prestigio. Este es el régimen de la radio difusión aplicado a la televisión por cable por mandato del artículo 10 del Decreto Ley Nº 15.671. Por su parte, el Decreto Ley Nº 134/78, aplicado a la televisión por cable, establece el derecho del Poder Ejecutivo de cambiar una frecuencia ya asignada o modificar las condiciones de funcionamiento así como la obligación, dentro de las posibilidades económicas, de ajustarse a los adelantos de la técnica, y trasladarse o hacer modificaciones en caso de interferencia. Asimismo, se determinan plazos para la puesta en funcionamiento de las estaciones y la prohibición de realizar transferencias sin autorización y de recibir donaciones o subvenciones del extranjero. Las empresas estarán obligadas a emitir su distintivo al inicio de cada trasmisión, deberán cumplir las normas legales relativas al contenido de la programación y especialmente aquellas que refieren a la moral, al decoro y a las buenas costumbres. Se deberán aplicar y promocionar los recursos humanos nacionales artísticos, técnicos, profesionales y culturales establecidos en el artículo 28 y cuidar de la calidad y emisión de la programación. La publicidad tendrá que ser ajustada a las

responsabilidades de todo medio de comunicación social dentro de sus funciones específicas. Se observarán límites en las tandas publicitarias y los sobreimpresos contemplando que el 80% de los elementos que actuén en esta áerea sean nacionales. No se difundirán programas en idioma extranjero salvo expresa autorización y se grabará toda la emisión a efectos de poder determinar al responsable de cualquier irregularidad que implique ofensas a las personas, etcétera. También se establece la obligación de aceptar cadenas oficiales en los casos en que el Poder Ejecutivo lo considere estrictamente indispensable.

Otro elemento de juicio que no se ha puesto en evidencia es que cuando el Poder Ejecutivo autoriza a operar en la televisión por cable, permite extender redes de cable traspasando a un particular el derecho del Estado de imponer a todo propietario de un edificio la obligación de soportar con carácter gratuito una servidumbre consistente en la colocación de líneas, cables, soportes de antenas, canalizaciones especiales. También se está estableciendo una carga sobre los bienes del dominio público a efectos de realizar instalaciones subterráneas en calles, plazas, caminos y terrenos de zonas urbanas, suburbanas o rurales, ya sean públicos o privados, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1º del Decreto Ley Nº 14.442, aplicable especialmente a la televisión por cable. Como se comprende esta servidumbre no constituye un derecho preexistente, sino uno nuevo que adquiere el operador de cable en virtud del otorgamiento de la licencia correspondiente. También en este punto el Poder Ejecutivo debe sopesar la conveniencia desde el punto de vista urbanístico y del medio ambiente de que en la

25×

ciudad se superpongan decenas de redes de cable. En el proyecto de ordenanza para regular el tendido de cable que la Intendencia Municipal de Montevideo envió a la Junta Departamental, se establecen una serie de condicionantes para evitar que éste ataque al medio ambiente. En una revista argentina se publicó una nota que expresa que la municipalidad de Buenos Aires recuerda que está prohibido en el ámbito de la ciudad la instalación de postes para el tendido de redes de televisión por cable y que la Comuna informa que la pasada semana se retiraron varios postes que se habían colocado en los barrios porteños de Belgrano y Nuñez, ya que trasgredían esta ordenanza dictada el 29 de noviembre de 1993.

SEÑOR KORZENIAK.- Quisiera plantear una cuestión de procedimiento, ya que seguramente deberemos continuar con el tratamiento de este tema en otra sesión dada su extensión. Además, esta Comisión integrada tiene fijada una sesión exclusiva de la de Defensa Nacional a efectos de considerar otro tema y posteriormente algunos de sus integrantes deberemos concurrir a las 18 horas a otra Comisión. De todas maneras, quisiera dejar planteadas algunas líneas generales de trabajo en el entendido de que existirá otra sesión para considerar este tema.

En primer lugar, como sabe el señor Ministro, las relaciones mantenidas con el Ministerio de Defensa Nacional, tanto con el actual titular como con el anterior, doctor Brito, han sido --no tengo ningún inconveniente en decirlo públicamente-- de lo más corteses, cordiales y muy francas en todos los casos, particularmente en el tema vinculado con cierto aspecto de la reparación de militares sancionados durante la dictadura. Si bien este asunto tiene algunos atrasos en líneas generales, se ha trabajado con mucha franqueza y con una eficacia que no se había logrado antes. Aclaro que no estoy haciendo ningún tipo de comparación de Administraciones.

En segundo término, cuando el señor Presidente de la Comisión sugirió que concurriera el señor Ministro de Defensa Nacional para tratar estos proyectos, hicimos una propuesta que tiene un sentido político, que no implicaba solamente una metodología de ordenamiento de trabajo, y no tengo ningún inconveniente en que quede asentada. Concretamente, aconsejamos que se tratara el tema del proyecto de ley y no la parte que el Senado también encomendó a esta Comisión, que era una especie de control o juzgamiento en torno a cómo había actuado el Poder Ejecutivo. Quiere decir que propuse que diéramos prioridad al aspecto legislativo. Creo que aparte de una razón de ordenamiento intelectual, hay también un sentido político. Nosotros observamos que el tema se había teñido de una cantidad de características que no eran las mejores para legislar, gobernar o para que ninguno de los Poderes o la población trabajaran en torno a este tema con tranquilidad. De manera que pienso que queda claro cuál es nuestro objetivo.

El proyecto no cuenta con mi firma porque estaba de licencia, pero

lo elaboramos con el doctor Gamarra, por lo menos los dos artículos claves. Quiero hacer alguna precisión porque, como verán, la exposición de motivos es muy lacónica. Con respecto al tema de las diversas modalidades que existen en la televisión para abonados --para usar una expresión muy amplia y que es la que está en el proyecto-- se tiene en cuenta que algunas de ellas admiten una variedad --sin decir infinita-- profusa que es la típica por cable. Pero las otras modalidades a que se refirió el señor Ministro, técnicamente no admiten esa profusión. Aunque esta redacción se puede mejorar, entendemos que eso está cubierto cuando se habla de las limitaciones de carácter técnico. Dialogando con el doctor Gamarra, observamos que cuando se mencionan las limitaciones técnicas hay situaciones en las cuales, aunque se quisiera, no se podría superar determinada cantidad de emisores.

Aclaro que no estoy defendiendo con gran enamoramiento la redacción, pero quiero explicar su sentido. En cuanto a la declaración de que los receptores pueden ser todos los habitantes --esto supone que aquellos abonados que no hubieran firmado el contrato no lo serían-- debo decir que es muy común que cada vez que la Constitución o la Ley declara un derecho, naturalmente, se presuponen ciertas condiciones previas. Por ejemplo, si declaro por medio de una ley que todos los habitantes tienen derecho a comer, obviamente estoy sugiriendo que tienen que comprar o procurarse la comida de alguna manera; claro está que no estoy habilitando a robar.

De manera que, sin perjuicio, reitero, de que esta redacción pudiera ser más explícita, en general todos los derechos fueron otorgados a los habitantes, salvo algunos específicos.

SEÑOR MINISTRO.- Entendí que esta disposición podía ser interpretada en

el sentido como se usan las concesiones de servicios públicos; o sea que quien es el empresario no puede discriminar a alguien porque no le guste su cara. Sin embargo, tal como está redactada, da la sensación de que es una declaración demasiada "lata". Un ejemplo de esto puede ser una persona internada en un sanatorio o un preso que quieran ver televisión.

SEÑOR KORZENIAK.- Quizá la redacción podría mejorarse, pero de todas maneras si hubiera una disposición que dijera que todas las personas tienen derecho a participar de un encuentro deportivo, naturalmente que los enfermos no lo podrían hacer debido a otras razones. Ese era el sentido de la disposición.

Por otra parte, pienso que la amabilidad explícita e implícita con que está planteado este proyecto tiene un objetivo muy claro. Entendemos que si se lo mejora, sería una buena oportunidad para solucionar un tema que ha dado lugar a discusiones. Aclaro que estoy hablando de discusiones en el sentido prístino de la palabra. Si estuviéramos en un ámbito más amplio, como puede ser el Pleno del Senado, propondríamos que el Parlamento y el Poder Ejecutivo encontraran una salida para que se ejercite al máximo la libertad en materia de emisión. No porque entendamos que lo que se hizo estaba mal ni porque digamos que dentro de las normas reglamentarias, el Poder Ejecutivo puede elegir; eso no se discute. Creo que el fundamento político de esta propuesta es obvio, puesto que introduce más claridad a nuestro sistema decir que todos los que cumplan con determinados requisitos mínimos --además, el Poder Ejecutivo establecería un reglamento, tal como dice acá y como ya hizo en algunos casos--, puede poner una empresa para que la televisión por cable se pueda extender a

más personas o empresas. ¿Cuál es el fundamento jurídico de esto? Creo que hay un equívoco cuando se dice que la emisión de este tipo de televisión es un servicio público, aunque como bien explicaba el señor Ministro en varios países se maneja ese concepto. Por ejemplo, lo utilizó México para estatizar la banca por decreto en la época del Presidente López Portillo; se dijo que como la actividad bancaria era un servicio público, no se necesitaba ley. Este tema ha sido bastante trabajado, aunque no muy a fondo, por el doctor Justino Jiménez de Aréchaga, cuando critica algunos de los decretos en materia de radiodifusión, diciendo que son inconstitucionales. Pienso que no pueden ser servicios públicos la emisión por radio, por prensa escrita ni por televisión, porque por definición el régimen jurídico del servicio público sólo lo puede prestar el Estado o un particular en caso de que haya una concesión. Considero que estamos frente a una actividad cuyo principio básico es contrario a ese. Se trata de una actividad libre, porque lo declara el artículo 29 de la Constitución, cuya frase genérica dice por cualquier medio de divulgación. Por lo tanto, no hay servicio público. Cualesquiera sean las disposiciones reglamentarias o el régimen que se establezca que diga que para poder hacerlo se requiere una licencia, un permiso o una patente --la palabra que se utilice-- no se puede sostener que se trata de un servicio público, puesto que el régimen, la regla de principios que está en la Constitución, es la inversa de la que regula el estatus jurídico de un servicio público, que es la regla de la libertad.

Esto no significa entrar en la discusión de si hay o no derechos discrecionales del Poder Ejecutivo. ¿Por qué? Tal como lo sabe el señor Ministro --mejor que yo-- en materia de la discrecionalidad en el Derecho Público en general, se parte de un determinado nivel normativo, por el que puede decirse que algo es discrecional porque a nivel legal la ley permite que un organismo tome decisiones por razones de conveniencia, de oportunidad o de mérito. Por este motivo, considero que no es una discusión relevante o constructiva. No obstante, me parece claro que el principio general es el contrario al de los servicios públicos. A mi juicio, la equivocación del ex Presidente de México, señor López Portillo --a quien considero un gran jurista, creador de las mejores teorías jurídicas-- radica en confundir el concepto de servicio público con el de servicio al público. Por ejemplo, un cine no es un servicio público, sino un servicio al público. El régimen de principios expresa que cualquiera puede abrir un cine, porque no es un servicio público, sino una actividad privada sometida a determinadas reglas, por razón de higiene, de seguridad o de orden público, es decir, todas las normas que regulan el ejercicio de la libertad.

En la sesión anterior, manejé una comparación que se ha hecho respecto a este tema, según la cual se dice por qué para tener un taxímetro hay que solicitar una licencia o participar en los sorteos de chapa realizados por las Intendencias porque, de lo contrario, no se lo puede tener. Esto es así por una razón jurídicamente muy elemental: el transporte colectivo de pasajeros es un servicio público. La comunicación de pensamientos, ya sea por escrito o a través de radio o

televisión, no es un servicio público, porque el régimen jurídico es otro.

En este mismo orden de razonamiento, cuando se dice que el Poder Ejecutivo va a reglamentar el arraigo, entiendo que este concepto tiene varios significados, como por ejemplo, desde el establecimiento a las condiciones económicas y morales. Esto es así porque existen otras normas --suponiendo que se aprobara este proyecto de ley-- que permiten al Estado controlar la moralidad. Es decir, que este proyecto de ley no está excluyendo la aplicación de otras normas. En la actualidad, podemos observar en la televisión abierta escenas brutales de violencia; este es un tema complejo que el Estado puede controlar dentro de los límites legales que se establezcan a tales efectos.

Insisto en que mi propuesta tiende a buscar por vía legislativa u otra --aunque considero que la legislativa es la más pristina-- una salida para el país, los Poderes y la población, por la cual no haya la menor duda de que quien cumpla con los requisitos razonables que establezca el Poder Ejecutivo podrá utilizar la televisión cable o cualquier otra modalidad. No sé cómo puede funcionar esto en el Derecho Comparado; en todo caso, cuando haya un problema, regirán los límites técnicos, ya establecidos o los que se establezcan a ese propósito. Cuando aparezca una empresa fantasma que quiera establecerse en nuestro país, tendremos el tema del arraigo que se puede reglamentar muy bien.

Este es el esfuerzo político y jurídico que queremos simbolizar en el proyecto de ley, sin perjuicio de que pueda ser enriquecido con todas las aclaraciones que seguramente haya que hacer.

SEÑOR RAMIREZ.- Analizando el proyecto de ley, en una interpretación armónica entre los artículos 1º y 2º, debo decir que cuando en el 1º se

habla de las exigencias de arraigo y requisitos de orden técnico, este concepto surge de la complementación que establece el artículo 2º al dar instrucciones al Poder Ejecutivo a propósito de cuál debe ser el tenor de la reglamentación. En primer lugar, en orden al arraigo, el que está fijado y reglamentado, es el económico, no incluyendo características de otra naturaleza, como por ejemplo, morales, que no están expresadas en el proyecto de ley. Cuando se establece cuáles son las pautas que debe seguir el Poder Ejecutivo, se está hablando de arraigo económico. Por ello, decir que las condiciones morales de un emisor tienen que ver con el arraigo, ni aun en su sentido más lato, no creo que pueda entenderse. Pienso que debería hacerse una corrección, si es que la intención del proyecto de ley fuera establecer condiciones que no refirieran solamente a las de arraigo a un país, ya sea su nacionalidad, aspecto económico o el domicilio.

En cuanto a las condiciones técnicas, considero que lo que se prevé en este proyecto de ley --surge también del artículo 2º-- es que las limitaciones que pueden operar para que se otorgue el ejercicio de ese derecho, amplió y declarado en el artículo 1º, son limitaciones técnicas que tienden a asegurar las condiciones de nivel de recepción adecuado al actual desarrollo comparado de la televisión para abonados. O sea que no se trata de limitaciones de orden técnico que pudieran establecer que el número de emisores no fuera ilimitado, sino uno limitado de compañías o empresas emisoras. El señor Ministro se ha referido a dos procedimientos de emisión. Uno de ellos es la emisión aérea, que tiene una banda acotada por mecanismos establecidos en Tratados Internacionales o por otros usos que se le da a la banda nacional en el espectro de las respectivas frecuencias. De igual modo,

en cuanto a la trasmisión de abonados por cable --esto lo manejamos en una de las sesiones del Senado en la que se trató el tema de las adjudicaciones-- su limitación principal se encuentra en el uso de los bienes fiscales del Estado, de uso público o privado de particulares, que refiere a la utilización de servidumbres de tipo administrativo para fijar los cables --no solamente para instalarlos, sino para repararlos en forma permanente-- lo cual hace que, a mi juicio, no pueda haber de ninguna manera una posibilidad ilimitada de establecimiento de empresas que provean a los habitantes de Montevideo del servicio de televisión por cable. Al establecerse por razones de hecho que las bandas aéreas son limitadas en su número --y, por lo tanto, limitadas también las adjudicaciones-- los posibles usos de televisión por cable también deben estar limitados por razones de interés público en la medida en que no es posible permitir a cualquiera perforar las calles, las avenidas, las plazas, invadir la propiedad privada, los edificios de propiedad horizontal o los postes o torres, tal como ocurre en la Argentina. La opción que tiene el Estado es, precisamente, decidir de qué manera va a adjudicar ese número limitado de permisarios. Creo que el principio se invierte rápidamente. Al ser limitado el número de posibles empresas en cualquiera de los dos sistemas, ya sea aéreo o por cable, el legislador debería establecer, no una declaración muy amplia que, en definitiva, no dice nada, pero sí determinar cuáles son los procedimientos a los efectos de la adjudicación de ese servicio a determinadas empresas.

Por lo tanto, no contamos con otro mecanismo, en lo que se refiere al tiempo, que no sea el del Derecho, sistema que, aparentemente, usa México --para la adjudicación y selección de los servicios de televisión para abonados-- así como el Derecho Minero, considerando el Derecho Comparado. Quiere decir que el que obtiene el permiso no es el que llega primero, sino que éste se otorga de acuerdo a parámetros, calificaciones, condiciones y requisitos que fija el Poder Ejecutivo. Ya no estaríamos en el ámbito de las condiciones técnicas que aseguren un nivel adecuado, sino que podríamos establecer otro tipo de elementos calificantes a los efectos de la adjudicación.

Me parece que, en cuanto a las condiciones de arraigo, debería modificarse el texto, a efectos de que el concepto sea más amplio y abarque otros requisitos.

En relación a las limitantes de orden técnico, observo que las únicas que se establecen son las que aseguran una recepción de nivel adecuado. Sin embargo, el proyecto de ley no advierte que la limitación principal es que el número de emisoras no puede ser infinito, sino que será extremadamente reducido, salvo que la tecnología avance muy rápidamente. De acuerdo con la tecnología que poseemos, el número de empresas emisoras va a ser limitado. Lo que debe hacer la ley y el Estado a través de la norma jurídica, es regular las condiciones de otorgamiento de los permisos.

SEÑOR MINISTRO.- Quiero hablar acerca de este tema con la misma cordialidad con que lo ha hecho el señor senador Korzeniak. Nadie más que el Ministro desea que este asunto se solucione y que las críticas que tan duramente se han dirigido puedan ser acalladas. Digo esto porque, incluso, existen colegas, que también se dedican al estudio del

Derecho Administrativo, que han emitido dictámenes en contra de mi opinión. Como no soy una persona obcecada intelectualmente, y mucho menos políticamente, me he tomado el trabajo de estudiar todo el Derecho Comparado relativo a esta cuestión, material que pondré a disposición de los señores senadores.

Pienso que aquí mi colega del Senado parte de un error, porque las mismas disposiciones contenidas en el artículo 29 de la Constitución, referidas a la libertad de pensamiento, se encuentran en las legislaciones de Francia, Italia, España, Inglaterra y Alemania. Sin embargo, puedo demostrar --así lo consigno en un trabajo que dejaré a disposición de los señores senadores-- que existen, en Austria, dos televisoras públicas; en Bélgica, dos públicas y dos privadas y en Francia, dos públicas y cuatro privadas. En todos estos países, se consideran servicios públicos. Además, podemos decir que la Convención de Derechos Humanos de Roma fue el origen de la Convención Interamericana. Decir que el artículo 29 de la Constitución nos obliga a conceder permisos a empresas de televisión abierta, de cable o cualquier otro sistema es, con los respetos debidos, un error de enfoque.

SEÑOR RICALDONI.- Dado que, de alguna forma, se ha entrado en el análisis de uno de los dos proyectos presentados por los señores senadores del Frente Amplio, quiero adelantar mi posición respecto de algo en lo que todavía no se ha entrado, y que personalmente considero que es el punto previo a cualquier examen del asunto.

Este proyecto parte de la base de la inconstitucionalidad de todo lo que tenga que ver con una política distinta de la que él mismo propone, invocando el artículo 29 de la Constitución. El informe del

señor senador Gamarra sostiene que, dado que en el artículo 29 se habla de la entera libertad de emisión del pensamiento --si bien se somete al emisor o impresor a un contralor posterior sujeto a las responsabilidades penales y civiles correspondientes-- ello llevaría a sostener que esta disposición establece una serie de libertades que no figuran en el artículo 7o. de la Constitución. Admito que se trata de un tema opinable. Al respecto, he leído lo que sostiene el maestro de todos, el doctor Justino Jiménez de Aréchaga, sobre la relación entre los artículos 29 y 7º. Más allá de lo que se pueda decir, no entiendo cómo se puede afirmar que el primero establece situaciones distintas a las del segundo, porque creo que la posición es la contraria.

En el informe del senador Gamarra se dice que esta libertad no está incluida en el artículo 7o. de la Constitución, cosa que pienso que no es así, porque dicha norma establece el derecho a la libertad como expresión del género, mientras que el artículo 29 se refiere a una especie del género libertad, que es la emisión del pensamiento. Por lo tanto, si esto es así --y estoy convencido de ello-- lo que establece el artículo 29 es el derecho de todos, que nunca se ha puesto en discusión, de decir y escribir sobre aquello que se nos ocurra, siempre sometidos al contralor a posteriori de la ley. Pero todo esto no tiene que ver con el hecho de si se puede o no instalar un número limitado de empresas de televisión, sea cual sea la modalidad. Esto último se relaciona, más bien, con el derecho a la libertad en el trabajo, industria o comercio, vinculado a todos los ciudadanos. Ello significa que aunque haya una limitación en la cantidad de emisoras de televisión, de periódicos, semanarios o radios, quien diga lo que

piensa, está sometido a un contralor a posteriori. Reitero que esto no tiene nada que ver con el derecho de instalar una o más emisoras de televisión, de radio, etcétera, sino con el derecho del dueño del medio de emisión, así como del de quien los utiliza. Entonces, el control a posteriori de la emisión del pensamiento, es algo distinto de la instalación de una empresa, a los efectos de la comunicación con el público.

25x

Lo que se puede discutir aquí, no es la constitucionalidad del sistema --pienso que es constitucional-- sino si se puede establecer esa libertad por ley. Una cosa es decir, hipotéticamente hablando, que la instalación de la empresa de televisión puede ser enteramente libre y, otra diferente, es señalar que si eso no es así, se ingresa en la inconstitucionalidad.

SEÑOR JUDE.- De la disertación del señor Ministro surge, claramente, la relación que existe en el tratamiento de este tema, por parte de los distintos países. Pienso que hacer innovaciones sobre lo que puede significar el argumento de que cuantas más empresas se permitan, más peligro hay de que se fundan las más débiles, es algo poco serio.

En consecuencia, creo que tenemos que estudiar cuidadosamente la evolución de este tema tan complejo --no olvidemos que estamos hablando de avances tecnológicos que sufren cambios a diario-- a los efectos de ir progresivamente hacia un concepto de libertad, con garantías para el Estado y los usuarios.

De manera que tengo algunas reservas con respecto al tema y en su momento haré referencia a ellas, no obstante lo cual debo señalar mis coincidencias con la exposición que sobre esta materia ha hecho el señor Ministro.

Es cuanto deseaba manifestar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se recordará que el señor Ministro fue interrumpido en su exposición, y no sé si tiene pensado redondear el tema.

SEÑOR MINISTRO.- Sí, señor Presidente, por supuesto, si los señores senadores disponen de tiempo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ocurre que la Comisión iba a sesionar hasta las 17 horas, y por lo que vemos, el señor Ministro ha venido acompañado de abundante material.

SEÑOR MINISTRO.- No tengo inconveniente en concurrir nuevamente a la Comisión cuando los señores senadores que la integran lo consideren oportuno.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del señor Ministro y del señor Subsecretario, y desde ya adelantamos que los vamos a convocar en otra oportunidad.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 17 y 11 minutos)